

多文化共生社会構築のための社会福祉 —現代中国における少数民族福祉の課題—

張 京 萍

Social Welfare for Constructing a Multicultural Society —On Modern China's Minority Welfare—

Jingping ZHANG

要 旨：人口の移動によって、世界中単一文化の国は殆どなくなっている。多くの国は多文化共生社会構築に対応策を講ずる課題に直面している。その中で、元々多民族国家とする中国は色々な困難と矛盾を抱えていながらも、実際に多文化共生の状況にある。中国の多文化は56民族によって形成され、多文化により生じた矛盾や問題などへの対応は、今まで少数民族政策で統括されてきた。本論文では中国の民族政策、福祉施策の内容と特徴を紹介して、主に少数民族区域自治地方における少数民族の人口・経済・福祉状況を踏まえて、複雑化していく多文化の中で、現行の少数民族政策・福祉施策により対応できない問題を指摘し、今後の福祉課題を明らかにした。

キーワード：多文化共生、少数民族、福祉

Abstract : Due to population migration, there is almost no monocultural country left in the world today. Many countries are working on how to solve the problems of constructing a multicultural society. Faced with various difficulties and conflicts, China, as a multinational country, is actually under the coexistence of multiple cultures. China's multiculturalism is formed by her 56 nationalities. The conflicts and problems caused by multiculturalism have been covered by its minority welfare policies. This article briefly introduces China's minority policies and the features of its minority welfare policies. Besides, this article points out, based on the population, economic and welfare conditions of minority who live in the autonomous regions, that the former welfare policies can hardly manage to deal with the complicating multicultural environment. It also discusses the future of the issue.

Keywords : multiculturalism, Minority, welfare

1. はじめに

2008年にチベット、2009年に新疆で起こった暴動事件により、経済の高成長で世界の注目を浴びている中国への非難が殺到した。統一の多民族国家として経済発展が著しい今日において、今まで表に出ていなかった民族間のトラブルが死傷者まで生じるほどの激しい衝突へ進行したのはなぜであろうか。皮肉にも、こ

れらの暴動は中国政府が「構築和諧社会」(調和の取れた社会)の方針を出した直後に起こっている。中国では少数民族の問題はどのように扱われているのか、少数民族に対する福祉政策はどのようなものなのか。

少数民族の問題を巡って、中国民族学の創始者である費孝通を始め、今まで先行研究者らによって歴史学、人口学、経済学、政治学、考古学、地理学、文化人類学、民俗学などの視点から分析が行われ、相当の成果

張 京萍(ちゃん じんぴん) 岩手県立大学社会福祉学部 准教授

があるものの、少数民族の福祉施策という視点からは見るものが殆どないとも言える¹⁾。もちろんそれは中国におけるこれまでの福祉に関する研究の欠如にも関係していると思われるが、試みとして研究する意義もそこにあると思う。

中国では1980年代半ばごろから社会保障という概念が登場し、徐々に認識されるようになり、それに伴い、社会福祉概念も徐々に明確にされたが、限定されたものであった。2008年第17回中国共产党中央委员会三次会議において社会福祉概念が高齢者の援助、身障者の援助、孤児孤老の救助、貧困救済、災害救済と明示された。

本論文では、福祉という概念を厳密に捉えるかはともかく、実際に多文化共生社会となっている中国における少数民族政策、福祉施策の内容と特徴を紹介・分析して、複雑化していく多文化の中で、現行の少数民族福祉施策により対応できない問題を指摘し、今後の課題を明らかにする。

2. 多文化共生の現実

2009年現在中国は約13億の人口を抱えている。中では、漢民族の人口が圧倒的に多く、漢民族以外の55²⁾の民族の人口は約1億1千万人である。他のこれらの民族は人口が少ないため、習慣的に少数民族と呼ばれている。少数民族人口は後述するように人口抑制政策の中で増加する趨勢が見られている。総人口に占める割合が8.41%³⁾となっている。

中国は多民族で構成されている人口大国で知られている。56の民族もあるということが他の国とは違う中国独自の多文化共生の環境となっている。この多文化共生の状況は少数民族の政治参画、自民族文字の使用、各地域における異民族の混住、異民族間の通婚などから見られる。

(1) 少数民族の政治参画

中華人民共和国という新中国は1949年に成立された。最初の憲法の制定から今現在の国の政策・方針の策定まで、色々な場面で多民族の参画が見られてきた。

中国の社会経済の発展に関する基本方針・政策、憲法・法律を決める最高の権力機関が全国人民代表大会である。その全国人民代表大会の構成メンバーから、少数民族の政治参画状況が分かる(図1)。2008年時点で全国人民代表大会のメンバーとなる少数民族の代表者数は1975年以外の年では、大体10%以上を超える

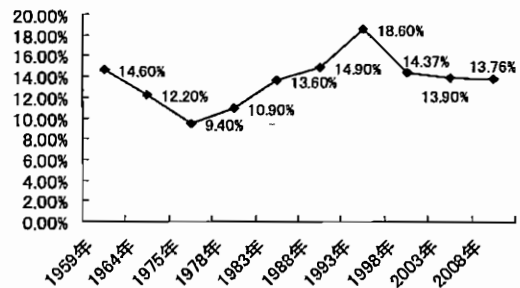


図1 各回の全国人民代表大会における少数民族代表の代表総数に占める比率

出典:「中国の民族政策と各民族の共同繁栄と発展」
http://japanese.china.org.cn/politics/archive/baipishu/node_7080192.htm (2010年1月18日) により作成

レベルを保っている。1998年から2008年まではほとんど変化がなく、2008年には少数民族の代表者数は代表者総数の13.76%を占めている。さらに建国初期の1950年代から少数民族代表者の割合が14%も超えていることから見ると、中国の少数民族の政治参画が一貫して重視されていることが伺える⁴⁾。

(2) 少数民族の自民族文字の使用

中国はまた漢字文化の国として知られ、共通文字として使われているのは漢字であるが、漢字と同時に、22の民族が民族独自の文字を使用している。自民族文字を使用する権利については、『中華人民共和国憲法』によって守られているほか、色々な場面でも守られている。下記3点の例を以って述べる。

- 1) 全国人民代表大会や中国人民政治協商会議など、国の重要な会議では、いずれも蒙古族、チベット族、ウイグル族、カザフ族、朝鮮族、イー族、チワン族などの文字による文書又は言語の通訳を提供している。
- 2) 民族区域自治地方の政府機関が公務を執行する場合、現地に通用する1種或いは何種類かの文字を使用している。
- 3) 少数民族の言語と文字は教育、報道・出版、放送・映画・テレビ、ネット・電信などの分野においても広く用いられている。

(3) 各地域における異民族の混住

各地域における異民族の混住状況からも多文化共生の様態が見られる。

中国少数民族の人口分布は基本的には「大散居、小集居、通常混住」という特徴を呈している。即ち、総体的に見れば、少数民族は全国各地に分散して居住しているが、一部の人口は1箇所か数箇所の地域に集住

している。また同時に、漢族地域に集住している少数民族もいれば、少数民族地域に居住する漢族もいる。さらに地域の行政区分⁵⁾に沿ってみれば、全国におけるすべての1級行政区と大半の2級行政区には、漢族と2つ以上の少数民族とが混住している。少数民族人口の集住地域は後に述べる民族区域自治制度に基づき、民族自治地域となる。

中国の西南地域と西北地域は少数民族人口が最も集中している地域である。この両地域をあわせて言うと、中国西部に全国の少数民族人口の約70%が居住している。

また、中国の経済社会の発展に伴い、少数民族の分布範囲はさらに広がり、今現在、全国各地に分散して居住する少数民族の人口は3000万人を超えている。

(4) 異民族間の通婚状況

これまでの歴史のなかで異民族間の通婚には抵抗があったにしても、現に定着している⁶⁾。夫婦の民族が違う例が身近にある。異民族との通婚に対して相当抵抗のあった朝鮮族のなかでも、漢族または他の民族出身の配偶者を持っている人が増えていることが、別の調査⁷⁾で分かった。

普段から全然意識されていない民族の異なる友人との交流、働き先の民族が異なる同僚、上司、部下との関係は日常的であり、多民族共生という意識さえもしていないほど共生しているのが現実である。また、このような多文化共生の証として、56の民族を統一して、対外的に「中華民族」と自称することが挙げられる。中華人民共和国の国歌の中にも「中華民族」という言葉が使われている。

このような多文化共生が新中国成立後60年間継続してきたことに、中国政府の民族政策が大きく寄与していると考えられる。以下、中国における民族政策と少数民族対象の福祉施策についてみて行く。

3. 中国の民族政策と少数民族対象の福祉施策

中国においては、少数民族対象の福祉施策の根底に民族政策がある。

(1) 中国における民族政策

新中国が成立した当時、中国政府は「民族の平等と団結、民族区域自治及び各民族の共同繁栄」を中心とする内容の民族政策を確立した。新中国成立後の60年間、民族政策の原則は変わっていない。

1) 各民族の一律平等

民族の平等は、中国の民族政策の基礎となっている。

民族平等を実行するのは中国憲法の原則である。『中華人民共和国憲法』（以下は『憲法』と略称する）の第1章第4条は、「中華人民共和国の各民族は一律に平等である」と規定している。この原則の精神に基づき、『中華人民共和国民族区域自治法』などの法律・法規では民族平等について具体的かつ明確に規定している。

2) 民族団結

民族団結は、中国の民族問題に対応する根本原則であり、中国の民族政策の中核となる内容でもある。

中国のような多民族国家では、民族団結は社会安定・平和、経済発展・社会進歩の保証となっている。この点は言うまでもなく、中国発展の歴史にもよく証明されている。中国政府は民族の団結を守るために、いかなる民族に対する差別や抑圧も禁止し、いかなる民族団結を破壊し民族分裂を引き起こす行為も禁止している。民族団結を維持する実践の中で、中国政府は大民族主義、主として大漢族主義に反対すると同時に、地方民族主義にも反対していると主張している。

3) 民族区域自治制度

中国の民族区域自治とは、国の統一的指導の下、各少数民族が集居居住する地方が区域自治を実行し、自治機関を設立し、自治権を行使することを指す。

民族区域自治は、中国の民族問題を解決する基本政策である⁸⁾。

現在、中国の民族区域自治地方は少数民族集中居住区の人口や区域面積によって、自治区、自治州、自治県、民族郷の4クラスに分けられ、その行政的地位はそれぞれ省、区を設置している市、県に相当する。民族区域自治地方の人民代表大会と人民政府は自治機関であると同時に、国の地方政権機関でもあり、地元の実情に合わせて国の法律・政策を実行している。

4) 各民族の共同繁栄

憲法は「国はあらゆる努力を尽くして、全国各民族の共同繁栄を促進する」と規定している。各民族の共同繁栄の政策は中国の民族問題を解決するための根本的な方途としているし、中国発展の目的でもある。特に1990年代後半より、少数民族と民族地域の経済社会発展を加速することが重要視されてきた。民族地域の困難や課題を解決するのは結局のところ「発展」であるという認識の下、政府は少数民族と民族地域の発展の実情に合わせて方針を打ち出し、戦略的に政策や資金、人材、技術などの配置を行い、少数民族と民族地域の発展を支援してきた。

以上の4点が中国民族政策の原則であり核心である。この民族政策が少数民族対象の福祉施策の策定の原則と指針となっている。以下は中国における少数民族対象の福祉施策である。

(2) 中国における少数民族対象の福祉施策

上記の民族政策の下で、新中国成立の初期から採られている少数民族対象の福祉施策は、「保護」の色彩が濃い。これらの保護策は主に少数民族向けの人口保護政策、貧困地域と貧困者への扶助策、民族教育の優遇策⁹⁾、少数民族地域の医療事業への資源・人材傾斜政策¹⁰⁾などに見られる。また、2007年に『少数民族事業「十一・五」¹¹⁾ 企画』(以下は『「十一・五」企画』と称する)が策定され、それ以降は少数民族の福祉が格段に重要視されるようになった。

本論文では、2007年以降の少数民族地域における福祉のカテゴリーに沿って、少数民族対象の人口拡張策と貧困扶助策を把握した上で「十一・五」企画を中心に紹介することとする。

1) 少数民族向けの人口拡張策

中国では、1970年代に、世界一の人口を抱え、将来にわたって安定した経済社会とするために、国をあげて人口増加を抑制する必要性が出てきた。そうした中、1979年から「計画出産」¹²⁾を行う政策、即ち、「一人っ子政策」が実施されてきた。特に、各地域で地方の計画出産条例を定めて、政策を実施してきた。

「一人っ子政策」の実施にあたって、子どもは1人が原則であり、第2子以上については、地方政府の許可制となっている。香港、マカオを除き、都市では原則が厳格に守られたが、農村では、労働力確保の観点から、柔軟な運用が行われてきた。

特に少数民族出身者については別の取り扱いがあった。それぞれの民族の自由意志とその民族の人口、資源、経済、文化や習俗などの個別的な状況に基づいて、規定が異なっている。一般には2人、地域によっては、3人の子供を生むことができ、人口が少ない少数民族に対しては出産数を制限していない。この少数民族に対する除外政策は、夫婦の片方が外国人もしくは少数民族の場合にも適用されている。但し、チワン族は少数民族のなかで人口規模が格段に大きいため、上記のような優遇は適用されていない。

2) 貧困扶助策

貧困問題は福祉の核心的問題となっている。新中国が成立した当時、ほとんどの少数民族地域の生産力は

非常に低いレベルにあり、経済社会の発展がかなり立ち後れ、インフラ施設の建設が非常に後れていた。当時では、少数民族の発展はひどく阻害され、絶滅に瀕する民族もあった。

少数民族の貧困を克服するために、中国政府は1950年代から少数民族の貧困克服対策を取り始め、一連の政策や措置をとって少数民族の貧困問題の解決に努力している。①1950年代、国は一部の貧困地域の少数民族の人々に治療費の免除、貸付金や農具の支給を行い、公立学校を創設することを通して、社会救済制度の一環とする貧困扶助を行った。②1983年、国務院は全国少数民族地域労働生活会議を開き、より短い期間内に一部の大衆の衣食、住宅、飲用水問題を基本的に解決すると打ち出した。③1990年から、国における「少数民族貧困地域衣食扶助基金」の設立により、141の少数民族貧困県が援助された。④1994年には、「八七貧困扶助難関突破計画」の実施がスタートし、援助の基準の緩和により、少数民族貧困県の数が増やされた。⑤2001年からスタートした「中国農村貧困扶助開発要綱」により、少数民族地域に対し国家貧困扶助開発重点県がさらに10県追加された。同時にチベット自治区も特殊な地域として全域が国の貧困扶助重点範囲に組み入れられた。⑥2005年、国は少数民族貧困村を優先的に「全村推進」プロジェクト¹³⁾の貧困扶助開発計画に組み入れた。⑦2007年、中央政府は「十一・五」企画を制定し、11項目の重点プロジェクトの建設計画を立てた¹⁴⁾。⑧2009年、国は新たな貧困扶助基準を実施し、カバー範囲を拡大し、少数民族地域の農村低所得人口に対し貧困扶助政策を全面的に実施している。その他、国は救済の代わりに仕事の提供、移住による貧困扶助、遊牧民の定住化、農村危険・老朽住宅の改造、農村安全飲用水プロジェクトおよび都市・農村の最低生活保障制度などの実施を通じて、少数民族地域への精力的な支援を引き続き拡大している。

3) 福祉を重視する「十一・五」企画

上述した民族保護の彩りが濃い福祉施策は、2007年国務院が策定した「十一・五」企画の打ち出しによって、大きく変化した。

例えば「社会福祉」という言葉は初めて少数民族対象の政策・企画などの公式文書に現れた点から、この「十一・五」企画は少数民族対象の福祉推進の根拠規定的意味をも持っていると考えられる。

「十一・五」企画では、11項目のプロジェクトを制定

したほか、全部で11項目¹⁵⁾の任務も設置されている。その第6項の主要任務として、「穏やかに少数民族の社会福祉のレベルを向上させる」と明記されている。具体的な内容としては、社会保障体系の整備と完備、少数民族地域における社会保障のカバレッジの拡大、社会保障サービスの社会化のレベル向上、社会保険政策の実行、都市部住民の最低生活保護制度の完備の加速、農村部住民の最低生活保護制度の創設の推進、全域内の貧困人口の生活・居住条件の改善、少数民族地域における貧困地域扶助、障がい者援助、孤児孤老の援助、生活貧困者扶助を重点とする社会福祉事業と慈善事業の発展というポイントにまとめられる。また、政府の任務として、国が社会福祉事業と慈善救助のプロジェクトに取り組む場合、少数民族地域への政策傾斜に今まで以上に力を入れることとされている。ここでもまた少数民族への保護という彩が見られるが、民族政策の一貫性の現れであろう。

ここで強調しておきたいのは、この「十一・五」企画では、貧困地域の扶助、障がい者援助、孤児孤老の援助、生活貧困者扶助という少数民族地域における狭義の社会福祉を提示していることに目を向けなければならないことである。

このように、新中国成立の時点から現在に至り、中国の少数民族対象の福祉施策は中国政府が実行する民族政策に基づき、出されて、実施されている。

以下に、このような多民族、多文化共生の国で、上述したような民族政策と少数民族向けの保護色彩が濃い福祉施策の下における少数民族の人口・経済状況と社会福祉の状況を見ていく。

4. 少数民族の人口・経済状況と福祉状況

(1) 少数民族の人口・経済状況

1) 少数民族の人口状況

中国の少数民族人口は持続的に増加し、全国の人口総数に占める割合も上昇傾向にある。国勢調査資料によれば、少数民族人口は1953年に3,532万人で人口総数の6.06%、1964年に4,002万人で5.76%、1982年に6,730万人で6.68%、1990年に9,120万人で8.04%、2000年に1億643万人で8.41%を占めている。

また、2000年の国勢調査によると、13の少数民族の平均寿命は全国の71.40歳の平均レベルより高く、7の少数民族は漢民族の73.34歳を上回った。新疆は国際自然医学会から世界の4大長寿地区の1つに組み入れ

られ、人口100万人当たりの百歳の高齢者数が全国トップとなった。チベットの平均寿命は1951年時点の35.5歳から67歳に伸び、80～99歳の高齢者が1万3,581人、100歳以上の高齢者が62人おり、中国で100歳の高齢者が最も多い省・自治区の一つになったと政府が報道している¹⁶⁾。

それから、2008年現在、中国の行政地域の最高クラスの5大少数民族自治区の出生率、死亡率(表1)を全国のそれと比べてみると、5大少数民族自治区の出生率は内モンゴルを除き、全国平均の12.10%を上回っている。中で出生率が一番高い新疆は、16.79%で、全国平均レベルより4.69ポイントも高い。そして5大少数民族自治区における死亡率はいずれも全国平均レベルの6.93%より低い。死亡率が一番高い広西でも5.99%で全国の平均より0.94ポイント低いことが分かる。

さらに、五大少数民族自治区の社会扶養人口構成比(表2)を全国のそれと比べてみると、五大少数民族自治区の中で内モンゴルだけが全国平均の37.42%より低く、31.33%となり、児童人口と高齢者人口の対総人口比の低いことによることが分かる。表2の高齢者人

表1 2007年末主要少数民族区域自治地方の人口、出生率、死亡率と自然増加率の状況

地 域	総人口(万人)	出生率(‰)	死亡率(‰)	自然増加率(‰)
全 国	132,129	12.10	6.93	5.17
内モンゴル	2,405	10.21	5.73	4.48
広 西	4,768	14.19	5.99	8.20
チベット	284	16.40	5.10	11.30
寧 夏	610	14.80	5.04	9.76
新 疆	2,095	16.79	5.01	11.78

出典：中華人民共和国統計局編『中国統計年鑑2008年』中国統計出版社(3-3表より作成)

表2 5大少数民族区域自治地方の人口扶養比(2007年人口サンプル調査の結果)

地 域	人口数(人)				総扶養比(%)		
		0～14歳	15～64歳	65歳及び以上	児童人口扶養比	高齢者人口扶養比	
全 国	1,188,739	212,476	865,052	111,212	37.42	24.56	12.86
内モンゴル	22,066	3,462	16,802	1,802	31.33	20.61	10.73
広 西	43,442	9,517	29,934	3,991	45.12	31.79	13.33
チベット	2,587	562	1,853	172	39.57	30.31	9.26
寧 夏	5,560	1,305	3,908	347	42.26	33.39	8.88
新 疆	18,872	4,047	13,540	1,285	39.38	29.89	9.49

出典：中華人民共和国統計局編『国家統計年鑑2008』中国統計出版社(3-10表より作成)

口扶養比は地域の高齢化率であり、それを見ると、五大少数民族自治区の中で全国平均より高いのが広西だけであり、13.33%で、全国の平均の12.86%より0.47ポイント高い。しかし、五大少数民族自治区の高齢者扶養比はそれぞれ7%を上回っているため、みな高齢化地域になっていることが分かる。

2) 少数民族地域の経済成長

少数民族地域の総生産高を見ると、1952年の57億9,000万人民元から2008年の3兆626億2,000万人民元まで増え、不変価格で計算すると、925倍に増えている。

次に個人収入の増加状況を見ると、少数民族地域の都市部住民1人当たりの可処分収入は1978年の307人民元から1万3,170人民元に増え、30余倍に増えている。農民・牧畜民1人当たりの純収入は1978年の138人民元から3,389人民元に増え、19倍に増えている。

さらに主要少数民族地域の経済成長速度をみると、内蒙古自治区の経済成長の速度は7年連続で全国のトップに位置し、新疆ウイグル自治区の経済の発展速度は6年連続で10%以上の成長率を保っている。チベット自治区の総生産は395億9,100万人民元に達し、1959年より65倍に増えている。

最後に2008年現在、「西部大開発政策」実施後の少数民族地域への固定資産投資をみると、累計7兆7,899億人民元に達している。そのうち、2008年は1兆8,453億元に達し、2000年より5倍に増え、年平均23.7%伸びている。

(2) 少数民族の福祉状況

1) 貧困扶助

前述したように、長い間中国政府は一連の政策や措置をとって少数民族地域とそこに住んでいる少数民族の人々の貧困問題を解決する努力をしてきた。

中国の公式の統計では、1980年代以降の国家貧困扶助政策の結果、少数民族区域自治地方の貧困人口は1985年の4,000余万人から2008年の770余万人まで減少したという。また、前述したように、数十年間の貧困扶助政策を採ってきた結果、少数民族地域における少数民族の人々の個人収入も大幅に増加した。

2) 最低生活保護制度の確立と実施

中国の最低生活保護制度は人々の生活困難を解決するための制度である。1997年、政府は全国の都市部住民向けの最低生活保護制度を創設すると打ち出した。2003年の時点で、少数民族地域における都市部住民の中で、376.96万人が最低生活保護制度によってカバーされた。それに対して、農村部の最低生活保護制度の

整備が遅れていて、中国全土へ広がったのは2007年以降となる。都市部よりもっと貧困者が多い農村部においては、2003年の時点で、60.89万人しか最低生活保護制度によりカバーされなかった。1997年から2007年までの10年間を経て、農村部住民に対する最低生活保護制度の整備が徐々に広がり、全国の31省・自治区・直轄市におけるすべての農業人口にかかわる県（市、区）において、最低生活保護制度が作られ、実施されるようになった。こうして、少数民族地域においても、最低生活保護制度がつくられ、実施されてきている。

例えば、2009年5月の統計によると、内モンゴル自治区の都市部における最低生活保護者は847,291人となり、農村部における最低生活保護者が1,145,130人となっている¹⁷⁾。農村部における最低生活保護制度にカバーされている人数は、都市部より多くなっている。こうして、今後農村部における最低生活保護制度実施範囲は徐々に拡大されていくと考えられる。

3) 孤児孤老援助の状況

中国における主な少数民族地域の福祉施設の状況を表3にまとめている。中国では、孤児と孤老に対する

表3 5大少数民族自治区の福祉施設状況

分類	状況	施設数(所)	入所者数(人)
内モンゴル	高齢者施設(社会福祉院、敬老院などを含む)	不詳	9,932
	高齢者施設外	不詳	31,476 *①
	児童福利院	9	2,300
	孤児 社会福祉院内に設置した児童部	13	595
広西	孤老 社会福祉院、児童福祉院、農村部敬老院など	不詳	17,700 定員: 25,900
	孤児		
チベット	都市部における公的社会福祉院	13	576
	農村部敬老院	109	886
	孤児 児童福利院(児童 SOS 国際児童村を含む)	6	482
	民間・半民間の孤児院	5	378
寧夏	不詳		
新疆	孤老 社会福祉院、児童福祉院、農村部敬老院など	508	9,799 定員: 12,950
	孤児		
全国	都市高齢者福祉施設	441 *②	1,933,000 定員: 2,412,000
	農村部敬老院	402 *③	
	孤児 児童福祉院	不詳	

出典：地方状況は民政ネットの資料により作成。

内モンゴルについては、2008年時点のデータ。広西については、2003年時点のデータ。チベットについては、2005年時点のデータ。新疆については、入所者数が2003年時点のデータ。全国については、『中国年鑑2008』より作成。*①入所していない、施設外で援助・保護されている。*②と*③施設数が2009年のデータであり、http://www.xj.xinhuanet.com/2009-03/03/content_15843550.htmによる。

扶助は「五保」¹⁸⁾ 制度、里親制度、一時保護施設などにまとめられる。孤児孤老を福祉施設に入所させるほかに、施設外での援助もある。表3を見ると、内モンゴル自治区における孤老の施設外で援助を受ける者が31,476人となっている。また表3を見ると、広西自治区と新疆自治区も、全国も福祉施設の入所者数が定員を下回っている。これは入所者の不足というよりも、地方財政が厳しいためすべての要保護者へのサービス提供が不可能という面もある。

4) 障がい者援助

中国の障がい者援助は主に就業・就学支援、障がいをもっている児童に対する無料の障がい除去手術¹⁹⁾の実施に集中している。少数民族地域も例外なくそれぞれ各自の地域レベルで障がい者支援を行っている。新中国成立時から、政府が障がい者の就労を考え、「福祉企業」²⁰⁾を起こし、障がい者に就労の場を提供してきた。また、1990年代から一般企業に1,000人の被雇用者に7人以上の障がい者という割合で障がい者採用の義務を課すようになっていく。

「福祉企業」における障害者の就職について、内モンゴルとチベットの2大少数民族自治区を例に挙げると、内モンゴルでは「福祉企業」が453社あり、6,600名以上の障がい者を採用されている。チベットでは「福祉企業」が16社あり、460名の従業員のうち、障がい者が226名、従業員総数に占める割合が49.1%以上である。

5) 「社区サービス」の普及状況

「社区サービス」は日本の非営利事業体によるサービスに相当するもので、1980年代以降登場した社会福祉サービス方式であり、地元の住民に多様なサービスを提供している。営利を目的にせず、地元の住民、特に高齢者、障がい者、児童を対象にサービスを提供している。その中に、「社区サービス」センター、活動ステーション、サービスステーション、養老院、軽費有料老人ホーム、障害者リハビリセンター、障がいを持っている児童の日帰り託児施設、ホームヘルプステーション、婚姻紹介所などの施設が主である。

2007年の時点では、全国の「社区サービス」施設の総数は172,002施設であり、1万人あたりに1.30施設のレベルに達した(表4)。表4のC指標は社区サービスの普及率を反映している。少数民族自治区を全国と比べれば、内モンゴル自治区だけが全国レベルを超えている。特に広西とチベットの施設普及率が低い。ま

た、行政クラスが相当である4大直轄市と比べてみると、5大少数民族自治区で普及率が一番低い広西と直轄市のトップの上海との間に48倍以上ものギャップがある。普及率が高い内モンゴルでも、上海との間に7倍ものギャップがある。結果として、C指標を見れば、少数民族地域における社会福祉レベルがまだ低いことが分かる。

表4 4大直轄市と5大少数民族自治区の「社区サービス」施設の普及状況

項目 地域		人口数 (万人)	「社区サービス」 施設数（個）	1万人当り 施設数
		A	B	C=B/A
全 国		132.129	172.002	1.30
4 大直轄市	北 京	1.633	2,525	1.54
	天 津	1.115	1,775	1.59
	上 海	1.858	20,361	10.6
	重 慶	2.816	1,623	0.58
5 大少数民族自治区	内モンゴル	2.405	3,617	1.50
	広 西	4.768	1,064	0.22
	チベット	284	70	0.25
	寧 夏	610	480	0.77
	新 疆	2,095	1,542	0.73

出典：中華人民共和國統計局編『国家統計年鑑2008』中国統計出版社(3-3表、22-36表より作成)

5. 多文化共生社会の少数民族の福祉問題

以上、中国少数民族の人口・経済と福祉状況、特に福祉状況について、5大少数民族自治区をめぐって「十一・五」企画に書かれた福祉の重点となるものを一通り見てきた。現実として、新中国が成立してから、60年間、少数民族の生活・福祉状況が大いに改善された。しかし、時代の変化に伴い、少数民族の福祉に関して、固有の問題がまだ完全に解決・克服されていない中、さまざまな新しい問題もまた生じている。

(1) 固有の問題・永遠の課題—貧困の克服

貧困の克服は永遠の課題でもいえる。特に中国少数民族の貧困は原因が複雑である。多くの少数民族地域は自然環境が悪いこと、インフラ整備が遅れていること、基礎教育が薄弱であること、衛生医療条件がもともと遅れていること、生産方式が原始的であること、これらに伴う特殊の社会形態、文化伝統、宗教信仰や風俗慣習などによって、少数民族の貧困が生じている。このような地域の貧困は環境の複雑性、生態系統の脆弱性、経済発展の遅延性、社会文化の過渡性を一体化

した総合的深度の貧困であると先行研究者により指摘されている（朱明熙，2008）。

このような少数民族の貧困の克服には今現在主に2つの側面における問題がある。

1) 貧困基準の設定

中国における貧困基準の設定の不合理による権利の剥奪という問題が生じている。

少数民族地域の貧困について、中国政府は1980年代以降特に政策を通して、貧困援助などを行ってきた。中国政府の政策効果として、中国国家統計上では少数民族の貧困人口の減少と農民・牧畜民1人当たりの純収入の上昇が見られた。しかし、国連が定めた貧困基準で中国の少数民族人口の貧困状況をみると、農民・牧畜民1人当たりの純収入が3,389人民元であるということは、US 1.36ドル²¹⁾／1日・1人に相当し、国連の貧困基準のUS2ドル／1日・1人以下のレベルにあることがわかる。この数字は、少数民族地域における農民・牧畜民の多くはまだ一般的に貧困状態から脱出できていないということを意味している。

さてここで貧困基準の設定の合理化問題が生じる。貧困基準について、どう設定すべきなのかは今現在中国国内でも議論されている。中国政府は物価スライド制で最低生活基準を決めており、実際2009年に2007年基準の786人民元／1年間・1人を1,067人民元／1年間・1人に調整した。しかし、この1,067人民元／1年間・1人というレベルは国際貧困基準のUS 2ドル／1日・1人より遥かに低いわけである。そればかりか、国連で決められた極貧基準のUS 1ドル／1日・1人の3分の2にも達していない。しかしながら、この低いレベルの新最低生活基準の1,067人民元／1年間・1人で計算しても、今現在の中国では、一瞬にして貧困者が増えることとなる。少数民族の貧困者が旧基準下の770万人から数千万人まで増えていくと考えられる。

こうして、貧困基準の変化によって、貧困扶助の対象になれるかどうかが決まる。この裏に、基準設定の不合理で国から援助をもらう権利の剥奪の問題が潜んでいるわけである。

2) 最低生活保護制度の実施

勿論、最低生活基準の改定ということから中国政府が貧困扶助に今まで以上に力をいれようとするポリシーも見られる。しかし、今まで旧貧困基準で最低生活保護カバーされるはずの貧困者はまだ完全にカバーさ

れていない。こうして、新貧困基準で新たに増えてくる貧困者を最低生活保護制度でどのようにカバーしていくかが、貧困基準の設定に伴うもう一つの新しい問題となってくる。

中国の最低生活保護制度の整備と実施は財政予算の関係で地域によって状況が違っている。中国では、行政区分に応じて、財政予算は5級予算制を採用している。実際にこの最低生活保護制度は4級の県予算によってまかなわれている。少数民族の集住県の多くは貧困県に入っているため、実際に最低生活保護制度が紙上のものにとどまっている。特に少数民族が集住している中西部地域は中国国内における経済発展が遅れている地域であり、人々は食べていくのに精一杯である。地元の財政からは、最低生活保護制度を起動させることは不可能に近い。したがって、一部の少数民族地域住民にとって最低生活保護制度で貧困を克服することは画かれた餅にすぎない。

(2) 人口移動による新しい問題

現在中国で、人口大移動の時代を迎えている。2008年に移動人口が1億8000万人を超えたという。このような大規模な人口移動によって、農村地域の過疎化、家族・婚姻問題、感染症の感染拡大問題、子どもの教育問題、農民工給料の遅払い、社会保険の未加入・脱退、社会保険料の払い捨て²²⁾、差別問題など様々な社会問題が生じている（朱明熙，2008）。

実際に少数民族地域で起こった移民は、主に政策移民と少数民族の自由意志による移動である。中国の政策移民には、生態を守るためのいわゆる生態移民（任国英，2007）と貧困援助の措置とする移民の2つのパターンがあるが、どちらも根底に貧困問題との繋がりがあ人口移動であるため、本論文で筆者が指摘した新しい福祉問題をもたらした人口移動の問題とは異質なものと考え、あえてここで議論することはせず、ここでの人口移動は少数民族出身者らの意志による人口移動に限定する。

少数民族の自由意志による人口移動によって、以下の2つの問題が生じている。

1) 一部少数民族の人口減少²³⁾

人口移動による一部少数民族の人口減少については、中国の朝鮮族が集中している地域である吉林省の延辺州を例として挙げてみると、2007年吉林省延辺州の総人口が2,180,383人であり、延辺州へ流入した人口が70,733人であるのに対して、流出した人口が72,826

人であるため、人口移動による人口減員が2,093人となっている。

当地の民族構成を見ると、2007年の時点で、総人口の中に占める割合は、漢民族が59.75%、朝鮮族が37.04%、満族が2.76%、回族が0.31%、モンゴル族が0.10%、他の民族が0.04%となっている。朝鮮族の人口規模が漢族に次いで二番目大きい。しかし、出生率の低下、一人っ子政策が実施される前の漢族の人口増加の結果に人口大移動期の始まりが加わって朝鮮族の人口割合が史上二回目の低下期に入り、史上最低の37.04%を記録した²⁴⁾。

2) 人口の国境越え移動に伴う問題

また、今現在少数民族の国境越えの移動が多く見られている。特にほとんどの少数民族は国境に近いところに居住しているため、言葉の便利さもあり、国際婚姻も含む国境越えの移動が頻繁になっている。このような人口移動によって、特に延辺州においては、少数民族地域の嫁不足も起きている。逆に1本の国境線の向かい側から嫁をもらい、地域の嫁不足をある程度軽減できると思われるが、国境線の向かい側の国家法律などの関係で、闇の国際婚姻になってしまうケースもある。また、このような国際結婚で生まれた子どもの問題への対応もまた新しい問題である²⁵⁾。このような政治的に敏感な問題に触れないように調査先に注意されたため、問題提起だけはここにしておく。

6. 結論

以上、現代中国における少数民族の福祉問題を主に貧困基準の設定をめぐる問題と人口移動による問題にまとめた。

結論を言うと、中国における貧困基準の設定の不合理による権利の剥奪という問題が生じている。この問題は特に少数民族出身者の多くに関係している。また、この権利の剥奪は本論文冒頭に述べた民族暴動の起因の一つとも考えられる。1999年²⁶⁾にアマルティア・センが「危機を超えて-アジアのための発展戦略」の講演での話にそって考えれば、中国の少数民族の貧困の克服については、「突然起こりうる突発的な極度の困窮状態を防止すること」が政府の政策などでできていると思っても、「ある地域で常に起こっている慢性的貧困による権利の剥奪を排除すること」が難しいと言って良い。また、今現在中国政府が打ち出した「調和の取れた社会」を多文化共生社会のあるべき姿と理解してよ

いと考え、貧困基準の設定による権利の剥奪の排除が課題となっている。

人口移動によって、延辺州の状況と同様に、まず少数民族地域における少数民族人口の減少が見られ、次に少数民族地域の主要少数民族の人口の減少が見られる。しかし、少数民族人口の減少だけではなく、異民族通婚と国際結婚の進展に伴い、新しい民族もまた生まれてくるであろう。これもさらに多文化共生社会の維持と発展に影響を与えられと考える。国境を越える少数民族人口の移動は一国内の多文化共生ではなく、世界的に多文化共生の枠を広げていくのであろう。世界も最終的に国際化・多民族・多文化で再構成される。そのなかでどのように社会福祉を講じていくかを考えなければならない。筆者は社会福祉が多文化共生社会を構築するためにあるものと考ええる。

中国における多文化共生社会の福祉を一言でまとめると、少数民族保護の色彩が濃厚な社会福祉施策で、固有の民族間・地域間の差別を是正していくことである。

多文化共生社会を構築するに当たりどのような社会福祉が必要なのかについて、中国における少数民族の福祉課題を通して考察した。実態を正確に把握するには、少数民族出身者を対象に専門調査等を行う必要があると考えられる。今後の研究課題とする。

【注】

- 1) 先行研究者については費孝通(1910-2005)をまず挙げられる。費孝通は、中国近代社会学・人類学・民族学の創立者の一人である。費孝通の「中華民族的多元一体格局」「文化自觉」などの理論や《反思・対話・文化自觉》《关于文化自觉的一些自白》《“美美与共”和人类文明》などの著述は極めて高い評価を受けている。そして、張天路も中国の少数民族人口問題を研究する学者として知られている。さらに近年の若手研究者も少数民族問題に熱中している。王曉莉主編『民族研究文集(2007)』中央民族大学出版社という出版物にかなりの成果がまとめられている。
- 2) 1949年以来、識別されて中央政府に確認された民族は56ある。今まで中国での民族識別・認定は建国時～1954年、1955年～1965年、1978年以降という三段階に分けて、行われた。
- 3) 2000年に行われた中国の国勢調査のデータによる。

- 4) 図1の1975年の数字から、新中国歴史上の社会政治経済の暗黒時代でもある「無産階級文化大革命」という段階における民族政策の撤退状況が窺える。
- 5) 中国の行政区分は基本的には省、市、県(市)、郷という四級に分かれている。1級行政区は23の省、5つの自治区、4つの直轄市、2つの特別行政区(香港・マカオ)に分かれ2級行政区は地区市、自治州に区分されている。3級行政区は県(市)、自治県のことを指す。4級行政区は郷、民族郷、鎮のことを指す。
- 6) 異民族間の男女が結婚することを指す。4、5千年前に遡ってみると、華夏、東夷、南蛮、西戎、北狄の5大民族グループが形成された時期があり、その後、各民族は発展しながら互いに受け入れあい、絶え間ない移動や混住、通婚、交流を経て、徐々に融和し、一体化し、またそれによって新たな民族が生まれてきた。その結果として、今日まで生き残っている民族もあるし、融和や戦争、生態環境の悪化、名称の変更などの原因によって、消滅した民族もある。
- 7) 2009年8月、日本科学技術振興会のプロジェクトで同学部の中尾美知子、咲間まり子と一緒に中国吉林省で行った国際結婚の状況についてのインタビュー調査。
- 8) 1949年の中国人民政治協商会議で採択された臨時憲法と呼ばれている『中国人民政治協商会議共同綱領』により、民族区域自治が新中国の基本政策の1つと定められている。1954年の『憲法』は、国家の根本法としてこの制度を確認し、同時にこの政策の実行を堅持してきた。『中華人民共和國民族区域自治法』が1984年に第6期全国人民代表大会第2回会議で採択され、2001年に社会主義市場経済体制が確立した実情に基づき改正されたが、民族問題に対処する方針・原則は変わっていない。
- 9) 民族地域への教育資源の傾斜政策が講じられることであり、高等学校及び中等専門学校の新入生の募集・採用時、少数民族の受験生に対し、採用基準および条件の適宜な緩和などの方法もとられている。
- 10) 1980年代の改革開放政策を実施して以来、政府は民族地区で郷鎮衛生院(郷・鎮における末端病院)を建設・改造し、県クラスの衛生防疫ステーションと婦人と小児向けの保健所を設立した。先進地域との連携、人材派遣など多様なルートを通じて、少数民族の医療保健人材を養成することが挙げられる。
- 11) 2005年から2010年までの期間を指す。中国国民経済発展の11回目の5年間に合わせて作った政策等は「十一・五」と統一して称する場合が多い。
- 12) 「晩婚」、「晩産」、「少生」(少なく産む)、「稀」(出産間隔を空ける)、「優生」(子どもの質を高める)を主な柱とした人口増加の抑制政策である。
- 13) 貧困地域におけるすべての少数民族村を貧困扶助開発のプロジェクトの実施範囲内に優先に入れることを指す。
- 14) 少数民族の極貧者の貧困克服、民族基礎教育の援助・扶助、大学レベルの民族学校の創設、少数民族の伝統医薬の発展、少数民族の文化発展、少数民族の人材育成、民族法制体系の整備、少数民族の対外交渉、民族事務管理の情報化、少数民族の現状調査、民族事務サービスシステムの整備という11項目である。
- 15) 民族地域における経済発展の基礎条件の改善、少数民族の特殊な困難性の解決とニーズの満足、少数民族の教育及び科学技術のレベルの向上、少数民族医療衛生事業の推進、少数民族文化事業の発展、少数民族向けの社会福祉レベルの穏やかな向上、少数民族人材育成の強化、少数民族と民族地域の対外開放の継続的拡大、民族法制体系の整備と完備、民族理論政策体系の整備、多民族間の調和が取れた発展ができる社会環境の整備という11項目の任務である。
- 16) 「中国の民族政策と各民族の共同繁栄と発展」
http://japanese.china.org.cn/politics/archive/baipishu/node_7080192.htm (2010年1月18日)。
- 17) <http://www.nmmzt.gov.cn/> (2010年1月19日)。
- 18) 衣食住・医療・葬祭(児童の場合は教育)という5つの保障。
- 19) 顔面障がいの除去などの手術である。明日プランなどが挙げられる。
- 20) 「福祉企業」とは中国の法律等により現役従業員の中に障がい者が15%以上占める企業のことを指す。
- 21) 2010年1月23日の為替レートにより算出。為替レート：6.827 人民元/US1ドル。
- 22) 全国統一した社会保険が存在しないため、年金の通算ができない。移動先の状況によって、移動前の保険が切られる場合が多い。

- 23) 一部少数民族の減少の問題はまず少数民族のなかでの少数民族(小少数民族)の人口規模の縮小問題と課題があるが、これは新中国成立時からの問題でもあるし、今でもその小少数民族の規模拡大が政府の課題となっている。
- 24) 1949年に延辺州総人口に占める割合が63.36%であった朝鮮族の人口は、1980年時点で40.41%まで激減した。1980年代から実行された「一人っ子政策」により、1990年代前までは延辺州における朝鮮族の人口に占める割合がわずかではあるが、毎年少しずつ上昇し、1989年に40.85%まで回復した。
- 25) 本論文の注7の調査による。
- 26) アマルティア・セン 大石りら訳『貧困の克服—アジア発展の鍵は何か』集英社 2002年 60
11. 『民政事業統計報告 2008年』民政部
12. 李鳳月『地域経済研究』第20号「中国の社会福祉における政府の責任と民間部門の連携 —財政責任と財源の視点から—」2009年
13. 若林敬子編著・筒井紀美訳『中国人口問題のいま—中国人研究者の視点から—』ミネルヴァ書房 2006年

文献

1. アマルティア・セン 大石りら訳『貧困の克服—アジア発展の鍵は何か』集英社 2002年
2. 小川 佳万『社会主義中国における少数民族教育—「民族平等」理念の展開』東信堂 2001年2月
3. 『延辺統計年鑑 2008』吉林省人民出版社
4. 田雪原主編『中国民族人口』中国人口出版社 2002年
5. 張天路主編『中国少数民族社区人口研究』中国人口出版社 1993年
6. 中華人民共和国国務院報道弁公室『中国の民族政策と各民族の共同繁栄と発展』2009年9月
http://japanese.china.org.cn/politics/archive/baipishu/node_7080192.htm (2010.1.15)
7. 『中国統計年鑑 2008年』中国統計年鑑出版社
8. 朱 明熙『关于少数民族地区农村扶贫的八个问题』2008年5月11日
<http://zhumingxi.blshe.com/post/7202/199701>
(2010年1月21日)
9. 任国英「生态移民与环境正义—以内蒙古鄂托克旗为例」王晓莉主編『民族研究文集 2007』中央民族大学出版社 2007年12月
10. 哈斯額爾敦『中国少数民族地域の民族教育政策と民族教育の問題—内モンゴル自治区の民族教育を中心に—』2007年4月
<http://www.lang.nagoya-u.ac.jp/bugai/kokugen/tagen/tagenbunka/vol5/hasu5pdf.pdf> (2010年1月18日)

